

Tussenrapportage

Pilot Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV) Utrecht

1 april 2019 tot 1 april 2020

Jan Braat/Niene Oepkes

Gemeente Utrecht

Achtergrond

Op 1 april 2019 is in Utrecht de pilot LVV gestart. De basis voor deze pilot wordt gevormd door het convenant dat is afgesloten tussen het Rijk en de gemeente Utrecht en de samenwerkingsafspraken tussen de gemeente Utrecht en de maatschappelijke organisaties in Utrecht. Deze samenwerkingsafspraken zijn door alle Utrechtse organisaties ondertekend en zijn verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van de doelgroep. In Utrecht zijn deze organisaties de SNDVU, Vluchtelingenwerk, de Tussenvoorziening, de Toevlucht, STIL, Seguro, MOO, Villa Vrede, Huize Agnes en Ubuntu huis). Dit zijn de Utrechtse LVV-organisaties.

Het convenant tussen Rijk en de gemeente Utrecht en de samenwerkingsafspraken tussen de gemeente Utrecht en de Utrechtse LVV-organisaties kregen bij de bespreking in maart 2019 voor de start van de Utrechtse pilot LVV voldoende steun uit de gemeenteraad. Aanvullend is op 9 maart 2019 [motie 47](#) pilot Landelijke Vreemdelingen Voorziening in de gemeenteraad aangenomen. De strekking van de motie is dat de Utrechtse praktijk de basis is voor de uitvoering van de pilot LVV. Dat betekent vasthouden aan de succesfactoren van de Utrechtse aanpak, zoals de toegang tot laagdrempelige, kleinschalige opvang, zonder dwang, met persoonlijke begeleiding en uitgaande van de vertrouwensband met cliënten. De Utrechtse praktijk en de werkwijze zoals vastgelegd in het convenant tussen Rijk en de gemeente Utrecht staan op onderdelen op gespannen voet met elkaar.

De pilot LVV wordt uitgevoerd binnen het programma Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV). Gelijktijdig zijn ook in de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Groningen en Eindhoven pilot-LVV's gestart.

Doelstelling en werkwijze pilot-LVV

De doelstelling van het programma LVV is volgens het convenant: Rijk, gemeenten en ketenpartners werken intensief samen om een landelijk netwerk van begeleidings- en onderdakvoorzieningen te realiseren dat als doel heeft om bestendige oplossingen te vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang. De kerntaak van de pilot LVV is het vinden van bestendige oplossingen. Daarbij is in de samenwerkingsafspraken met de maatschappelijke organisaties in Utrecht vastgelegd dat dat het doel van de pilot is om mogelijkheden tot het bereiken van persoonlijk herstel van betrokkenen en van bestendige oplossingen te vergroten. Daarbij wordt een brede instroom gewaarborgd waarbij niet alleen juridische kansrijkheid, maar ook humaniteit een criterium is.

De pilot LVV wordt in Utrecht door de Utrechtse LVV-organisaties uitgevoerd die voorheen de Bed Bad Brood regeling uitvoerden. De pilot LVV is een samenwerking tussen deze Utrechtse LVV-organisaties en de ketenpartners Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Vreemdelingenpolitie (AVIM). De regie ligt bij de gemeente Utrecht.

We werken in gezamenlijkheid aan het realiseren van bestendige oplossingen in dossiers waarvoor tot dit moment geen oplossing gerealiseerd kon worden en waarvan een belangrijk deel complexe dossiers betreft. De mogelijke oplossingen zijn ofwel het alsnog legaliseren van verblijf in Nederland, ofwel terugkeer naar het land van herkomst of doormigratie naar een derde land. Daarbij is van belang dat het verlies van de doelgroep aan een illegaal bestaan zoveel mogelijk wordt beperkt. De huidige corona pandemie maakt die noodzaak alleen nog maar groter. We willen nu geen mensen op straat met alle risico's voor de eigen en de volksgezondheid van dien.

In de pilot-LVV bieden we aan de doelgroep zowel

- (Juridische) screening
- Juridische begeleiding
- Opvang
- Woonbegeleiding
- Activering
- Toekomst oriëntatie
- Terugkeerbegeleiding

De doelgroep wordt begeleid om te komen tot een realistisch toekomstperspectief. Voor een deel van de groep is al een verblijfsrechtelijke procedure gestart of er wordt onderzoek gedaan teneinde er één binnen (internationale) wet en regelgeving op te kunnen starten, een ander deel van de groep wordt begeleid naar terugkeer naar land van herkomst of naar doormigratie naar een derde land. De geboden

begeleiding is essentieel om tot een bestendige oplossing te komen. Zaken als opvang, activering en medische zorg zijn faciliterend aan deze begeleiding. Dit betekent dat de hele LVV-populatie altijd in begeleiding is, want dat is de sleutel tot bestendige oplossingen. Het bieden van begeleiding en activering is gebaseerd op een op te bouwen vertrouwensband met betrokkene gericht op persoonlijk herstel door de maatschappelijke organisaties. Daarmee wordt in samenwerking met de Rijkspartners gezocht naar bestendige oplossingen.

Proces aanmelding, doorstroom en uitstroom:

De Utrechtse werkwijze houdt in dat nieuwe personen zich allereerst melden bij het lokale aanmeldloket ongedocumenteerden. Het loket wordt georganiseerd door vier LVV-organisaties (Vluchtelingenwerk, Stil, Toevlucht en Tussenvoorziening). Hier wordt bij een nieuwe aanmelding allereerst gescreend of er een voorliggende voorziening aan de orde is en of sprake is van regiobinding. Indien hieraan niet wordt voldaan dan wordt betrokkene teruggeleid naar die regio.

Utrecht vangt in principe geen Dublin Claimanten op, waar Rijksopvang immers voorliggend is. In 2019 hebben 116 Dublin Claimanten zich bij het aanmeldloket gemeld waarvan voor slechts 2 personen een uitzondering is gemaakt en toch opvang in de LVV is geboden.

Als iemand wel tot de regio Utrecht behoort wordt de casus gescreend of deze persoon in aanmerking komt voor begeleiding en opvang. Vervolgens wordt indien positief beslist toegang tot de eerste lijn LVV opvang (nachtopvang voor mannen, 24 uursopvang voor vrouwen) verstrekt. Binnen 5 dagen wordt de aanmelding gemeld aan de Rijkspartners en de gemeente Utrecht. Indien de aanmelding vragen oproept vindt in het kader van de LVV in het Lokaal Samenwerking Overleg (LSO) een gesprek plaats tussen Utrechtse LVV-organisaties en de Rijks ketenpartners. Dit is een casus-overleg tussen Utrechtse LVV-organisaties, IND, DT&V en AVIM onder voorzitterschap van de gemeente Utrecht. Indien nodig worden zaken opgeschaald. Betrokkene blijft in de Utrechtse opvang.

Bij de start van de pilot LVV zijn alle personen uit de BBB in 1 keer omgeklapt naar de LVV. Dit heeft afgelopen jaar tot veel gesprekken geleid of iemand wel of niet tot de doelgroep zou behoren. We zijn aan het eind van deze discussie gekomen en dat heeft heel veel energie gekost van alle betrokkenen. Het is dan ook goed om dit gesprek af te ronden zodat de focus weer op het gesprek over de casussen komt te liggen. Daar heeft iedereen behoefte aan.

Voor alle nieuwe instroom vindt eerst een stevige “triage” plaats, wat is er precies aan de hand is en wat zijn de mogelijkheden. Indien aan de orde wordt direct noodzakelijke (medische) zorg geboden. Alle dossier behandelingen starten met de vraag en de analyse naar de identiteit en nationaliteit van betrokkene en naar al wat in eerdere procedures al passeerde en daarmee veelal in rechte vast staat. Er wordt onderzocht of daar voldoende bewijsstukken voor aanwezig zijn. Dit aspect van de Utrechtse aanpak is ‘voor allen’, want “future proof”. Zowel voor het legaliseren van verblijf als voor terugkeer is duidelijkheid over nationaliteit en identiteit noodzakelijk om tot verdere stappen en oplossing te komen.

2^e lijns opvang

Voor de 2^e lijns 24 uursopvang waar veel intensiever aan een bestendige oplossing wordt gewerkt, vindt eerst een toetsing door stichting INLIA plaats op basis van het meer voldragen dossier. Na toestemming voor toelating tot de 2^e lijn bepalen de LVV-organisaties onderling welke begeleiding en indien nodig opvangplek het meest passend is.

Utrecht heeft overigens voor het proces van toelating en de privacygevoelige bespreking van casussen in het Lokaal samenwerkingsoverleg (LSO) een Privacy Impact Analyse (PIA) opgesteld en goedgekeurd welke met het ministerie van J&V zorgvuldig is afgestemd en gedeeld. Alle binnen de LVV opgevangen personen worden goed geïnformeerd over het delen van informatie.

Lokaal Samenwerking Overleg (LSO):

Het LSO zelf, het casusoverleg van gemeente, DT&V, IND, Vreemdelingenpolitie, SNDVU en Vluchtelingenwerk, is het platform waar individuele casussen worden besproken om tot bestendige oplossingen te komen. In een LSO kunnen in principe alle casussen worden besproken. De gemeente als regievoerder heeft in het afgelopen jaar echter besloten in het casus overleg vooral de complexe

dossiers te bespreken waar we met elkaar een doorbraak willen bereiken. Dit vanuit de overtuiging dat we in het LSO de meeste inspanning zouden moeten plegen op de dossiers waar bespreking expliciet van meerwaarde is en dat vooral de complexe dossiers een doorbraak behoeven. Met name de rijkspartners hebben aangegeven te hechten aan het bespreken van meer casussen en dit niet te willen beperken tot de complexe dossiers. De gemeente komt aan deze wens tegemoet door toe te zeggen de komende periode meer dossiers te bespreken. De inhoud en duur van de bespreking verschilt per casus. Daarbij wordt onderzocht welke stappen nodig zijn en wie deze stappen onderneemt om alsnog tot een vitaal plan, tempo(risering) of het concreet legaliseren van verblijf of terugkeer te komen. In onderlinge samenspraak is dit overleg geïntensiveerd tot eens in de 4 weken.

Alle partijen kunnen dossiers ter agendering voordragen en alle genomen stappen worden vastgelegd, zodat voor alle partijen transparant is wat de stand van zaken is en wat het tijdspad is. Voorbeelden van ondernomen stappen zijn het afnemen van een DNA-test om een familierelatie vast te leggen, onderzoek via ambassades naar identiteit en nationaliteit of onderzoek naar de behandelmethoden en beschikbare medicijnen in land herkomst. Het kan ook zijn dat de situatie in land herkomst of het vluchtverhaal onderbouwing behoeft met bewijsmateriaal. Het is noodzakelijk om binnen het LSO op deze wijze te werken en de verschillende standpunten zuiver en helder te onderbouwen met feiten die toetsbaar zijn binnen een juridisch kader. Dit vanwege het restrictieve Nederlandse toelatingsbeleid met volle toetsing door de rechter.

Dat betekent dat zowel van de aanvrager als van de rijksoverheid wordt verwacht dat zij hun standpunt zuiver en helder weten te onderbouwen met feiten, die toetsbaar zijn binnen een juridisch kader. Daarbij spelen dan aspecten als 'cumulatief' en 'in samenhang'. Nationale jurisprudentie (creëren) kan in geding zijn, net zoals Europese wet en regelgeving en die van het land herkomst. Géén van deze zaken is ooit 'makkelijk', immers, anders waren zij wel in eerste aanleg ooit herkend als rechthebbend. Bovendien kan alleen een nieuwe asielaanvraag succesvol worden ingediend als er sprake is van zogeheten; 'nova', nieuwe feiten. En wat een novum is of kan zijn is opnieuw onderhevig aan een juridisch stelsel van criteria, aspecten en belangen. Ook daar is weer jurisprudentie in die gekend moet worden.

Het is bijzonder aan de Utrechtse LVV-organisaties dat zij (juridisch) specialisten in dienst heeft die de 'false negatives' leerden te herkennen die eigen zijn aan iedere triage en diagnostisch systeem. Er kunnen veranderingen in land van herkomst of nieuwe feiten naar boven gekomen zijn, die eerder niet bekend waren en een herhaald asielverzoek rechtvaardigen. Asielzoekers die in eerste instantie niet herkend werden door het systeem als 'vluchteling' of anderszins verblijfsgerechtigde maar die bij een tweede 'test' (net als bij medische diagnostiek) alsnog positief blijken. Er zijn meerdere oorzaken waarom in eerste instantie vluchtelingenschap niet is (h)erkend omdat in eerste instantie niet alles naar voren was gebracht in het asielrelaas of omdat de situatie van de persoon of in land van herkomst is veranderd. De Utrechtse LVV was bepaald geen 'novice' bij aanvang van de pilot, maar kende een doorlopende geschiedenis vanaf 2001. Dat past ook binnen het breder kader en onderzoek naar de pilot, waarbij differentiatie een basis aanname was om breed te kunnen leren.

In veel zaken wordt in eerste instantie een juridisch traject doorlopen. Pas als de juridische situatie goed is uitgezocht door een expert die ook het vertrouwen geniet, wordt het mogelijk om ook andere en moeilijke perspectieven zoals terugkeer bespreekbaar te maken. Om het werkproces in het LSO te faciliteren houden de Utrechtse LVV-organisaties de registratie strikt en met tijdsaanduiding bij en worden de mutaties (in- en uitstroom en reden waarom) met alle LSO-partners gedeeld. Dat maakt ook dat indien iemand in een LVV-traject zit en daarmee actief aan de oplossing van diens situatie werkt, vreemdelingenbewaring niet aan de orde is. Uiteraard is detentie wel aan de orde indien criminele feiten zouden zijn begaan. Dit laatste is afgelopen jaar niet voorgekomen. Criminele antecedenten of gedrag vormen een contra-indicatie voor toelating tot de LVV. Deze algemene afspraak wordt nu tot ieders tevredenheid door alle partijen goed uitgevoerd.

Multidisciplinair Review Team (MRT)

Wanneer het LSO niet uit een casus komt kan het dossier opgeschaald worden naar een Multidisciplinair Review Team (MRT) waar een dossier nogmaals tegen het licht gehouden wordt. Dit MRT bestaat in elk geval uit vertegenwoordigers van de DT&V, IND en de Politie en zal tevens worden bijgewoond door een vertegenwoordiger van de gemeente die de casus heeft ingebracht en een

vertegenwoordiger van de lokale NGO('s) of begeleidingsorganisatie. Hiermee is de afgelopen periode een eerste start gemaakt. Er zijn landelijk nog maar in beperkte mate dossiers opgeschaald en behandeld in het MRT (drie, waarvan één uit Utrecht) en vooralsnog heeft dit niet geresulteerd in het bereiken van een bestendige oplossing. Zowel landelijk als lokaal hebben we afgesproken in de toekomst 'slimmer', 'eerder' en 'sneller' te gaan opschalen. Staatssecretaris Broekers Knol heeft onlangs benoemd dat aandacht besteden aan de doorzettingsmacht en mandaatkwestie in de pilots LVV noodzakelijk is. De staatssecretaris heeft op 3 juni het Algemeen Overleg in de 2^e Kamer na vragen van de CDA-fractie toegezegd dat er in de (effect)evaluatie aandacht zal worden besteed aan de kwestie van de doorzettingsmacht en het mandaat. De uitwerking van deze doorzettingsmacht in de praktijk is belangrijk om tot meer bestendige oplossingen te komen. Ook kan landelijk geleerd worden waarom dossiers vast blijven te zitten. Daarom is afgesproken dat alle pilot LVV-steden meer zaken gaan opschalen, zodat in ieder geval ook een leercirkel ontstaat waar zaken nu op vast blijven zitten en zichtbaar wordt gemaakt of er voldoende doorzettingsmacht is.

Eerste resultaten

Na één jaar pilot LVV zijn hieronder de eerste resultaten. De resultaten hebben betrekking op de hele LVV-populatie zoals die administratief tot de LVV zijn verklaard dan wel bij de start omgeklapt vanuit de BBB. De resultaten hebben betrekking op de periode van 1 april 2019 tot en met 31 maart 2020 en zijn gebaseerd op de methodiek zoals onderzoeksbureau Regioplan in de procesevaluatie hanteerde. Aangezien een beperkt aantal van de dossiers met alle Rijkspartners zijn besproken, zijn de resultaten veelal toe te schrijven de professionaliteit van de Utrechtse NGO's.

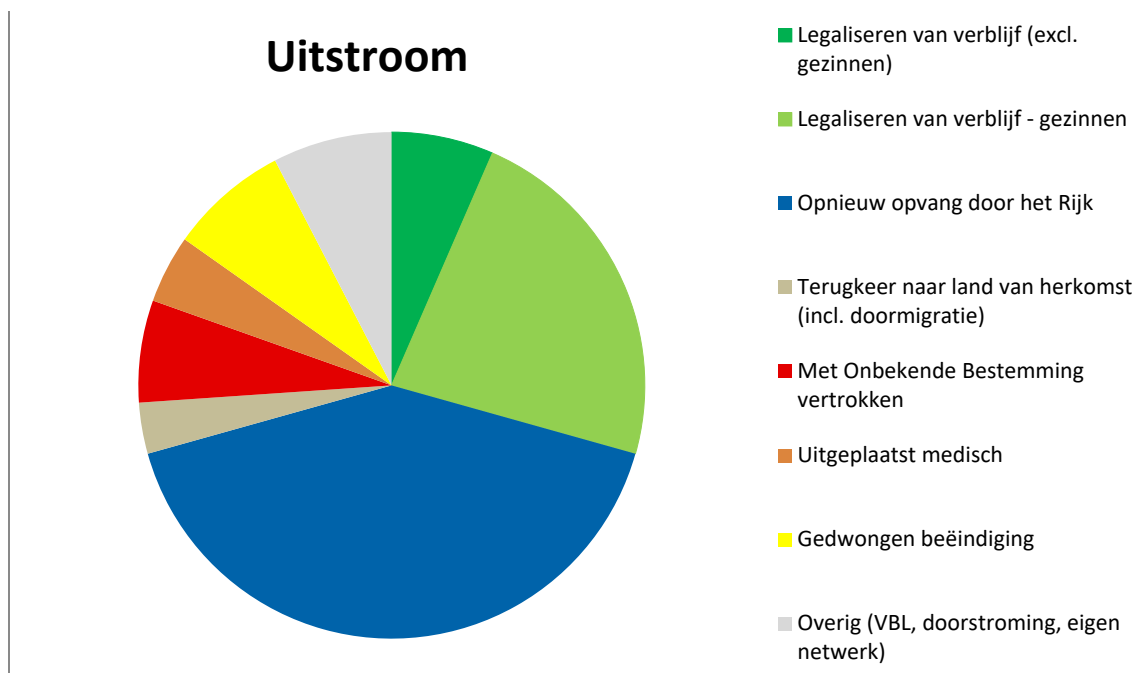
Vanaf 1 april 2019 hebben in totaal 294 personen in de LVV-begeleiding gekregen vanuit de Utrechtse organisaties. Van hen zijn er in diezelfde periode 92 personen uitgestroomd (incl. gezinnen). Daarmee komt het uitstroompercentage uit op 31 procent. Over de gezinnen zijn wij momenteel nog in gesprek met het Rijk, met als doel om aanvullende afspraken te maken over de resterende groep.

Op 1 april 2020 verbleven er 202 personen in de voorzieningen (incl. gezinnen). Het aantal bewoners in de LVV fluctueert. De tendens daarbij is dat het realiseren van uitstroom veel tijd in beslag neemt. Zoals bekend zijn er landelijk lange wachttijden bij IND en rechtbanken voor de behandeling van toelatingszaken.

De redenen van uitstroom, geeft het volgende beeld.

<i>Uitstroomreden</i>	<i>Aantal</i>
Legaliseren van verblijf (incl. gezinnen)	27
Opnieuw opvang door het Rijk	38
Terugkeer naar land van herkomst (incl. doormigratie)	3
Met Onbekende Bestemming vertrokken	6
Uitgeplaatst medisch	4
Gedwongen beëindiging	7
Overig (VBL, doorstroming, eigen netwerk)	7
Totaal	92

Tabel 1 Uitstroom naar uitstroomreden 01-04-2019 t/m 31-03-2020



Te zien is dat het opnieuw verkrijgen van opvang door het Rijk veruit de belangrijkste reden van uitstroom is. Veelal is dit het resultaat van het indienen van een door de IND onderzoekwaardige herhaalde asielaanvraag (HASA) en soms om medische redenen. Deze kansrijke aanvragen kunnen soms per direct en bij indienen, soms na nader onderzoek, alsnog tot legaliseren van verblijf leiden. Belangrijk is te vermelden dat zinloze aanvragen niet tot opvang zullen leiden, daarom categoriseren wij deze groep als uitstroom die past binnen de voor de gemeente zo belangrijke doelstelling van de LVV, illegaal verblijf voorkomen en terugbrengen. Bestendige oplossingen zien we al in het aantal mensen dat alsnog gelegaliseerd werd (27) met een verblijfsvergunning in Nederland (incl. gezinnen)¹. De Rijkspartijen vinden dat gezinnen niet in de LVV horen en stellen dat dit resultaat van deze 21 verblijfsvergunningen niet mag meetellen voor de LVV-resultaten. Daarnaast is een beperkt aantal mensen vrijwillig teruggekeerd naar het land van herkomst (3).

Een beperkt aantal mensen (7) is om andere redenen uitgestroomd vanwege beëindiging van de opvang, bijvoorbeeld doordat zij bij een partner gaan wonen. Een klein aantal (6) is met onbekende bestemming vertrokken. Met onbekende bestemming vertrekken is een uiterst ongewenste uitkomst als het illegaal bestaan hier te lande dan weer opgepakt wordt. Hetzelfde geldt voor de groep waar de opvang van beëindigd wordt. Deelnemers aan de pilot LVV dienen wel met ondersteuning van de LVV-organisaties stappen richting de oplossing van hun situatie te nemen. Helaas is een kleine groep daar niet toe bereid gebleken. Ervaringen uit het verleden leren wel dat zulke mensen in Utrecht soms op een later moment terugkomen en dan beter te begeleiden zijn.

Tot nu toe zijn alleen de complexe casussen in LSO-verband met alle ketenpartners besproken. Van de overige LVV-dossiers is een aanzienlijk deel van de resultaten geboekt door de professionaliteit van de Utrechtse maatschappelijke organisaties. Door in de tweede helft van de pilot meer casussen in het LSO te bespreken willen we onderzoeken of het LSO ook in minder complexe casussen voor meer bestendige oplossingen kan zorgen.

Verschil van inzicht over mandatering en ruimte binnen wettelijke kaders

Er is bij aanvang van de pilot landelijk afgesproken dat een belangrijke succesfactor is dat de personen die namens hun organisaties aan tafel zitten, voldoende mandaat hebben. Het is van groot belang dat alle relevante informatie tussen ketenpartners wordt gedeeld. Daarnaast is het ook van belang dat alle partijen concreet de mogelijkheden aangeven hoe verder te komen in een casus, bijvoorbeeld als er

¹ Hiervan zijn 21 gezinsleden, die op 1 april 2019 naar de LVV zijn "omgeklapt" en begeleid zijn vanuit de LVV en als gevolg van de kinderpardonregeling een verblijfsvergunning hebben gekregen.

gesprekken lopen over iemand die wil terugkeren, maar waarbij het nog niet lukt. Het is verder van belang dossiers op het terrein van toelating of terugkeer indien nodig naar voren worden gehaald om versneld af te handelen.

Er is een verschil van inzicht tussen de Utrechtse LVV-organisaties en de rijkspartijen over de rol van het LSO in de pilot-LVV. De Utrechtse LVV-organisaties zouden graag zien dat het LSO een zwaarwegend advies kunnen afgeven in een gezamenlijk verrijkt dossier dat voor toelating wordt voorgedragen. De verwachting van de NGO's over dit zwaarwegend advies was dat het weliswaar nog steeds kan leiden tot een afwijzing, maar dat het wel een andere status heeft dan een reguliere aanvraag die door betrokkene zelf gedaan is. De Rijkspartners zien de rol van het LSO daarentegen anders vanuit hun opdracht, tot het afgeven van een gezamenlijk advies over de algemene strategie en richting voor een dossier. Het LSO besluit volgens die rolopvatting alleen of een casus in aanmerking komt voor het voordragen voor toelating (of dat ingezet moet worden op terugkeer). Na voordragen voor toelating blijft het dan aan de beslisser van de IND om in een zaak zelfstandig een beslissing te nemen.

De Utrechtse LVV-organisaties zien in dit scenario beperkte meerwaarde van het LSO in het komen tot meer bestendige oplossingen binnen bestaande wet- en regelgeving. De rijkspartijen zien wel mogelijkheden om meerwaarde te bieden door vanuit de visie van elke partij te kijken naar de (on)mogelijkheden van het indienen van een aanvraag en terugkeer.

Deze mandaatkwestie is een zeer belangrijk knelpunt wat landelijk onderwerp van gesprek is. Staatssecretaris Broekers Knol heeft onlangs benoemd dat aandacht besteden aan de doorzettingsmacht en mandaatkwestie in de pilots LVV noodzakelijk is. De staatssecretaris heeft op 3 juni het Algemeen Overleg in de 2^e Kamer na vragen van de CDA-fractie toegezegd dat er in de (effect)evaluatie aandacht zal worden besteed aan de kwestie van doorzettingsmacht en het mandaat. De uitwerking van deze doorzettingsmacht in de praktijk is belangrijk om tot meer bestendige oplossingen te kunnen leiden. Ook kan landelijk geleerd worden waarom dossiers vast blijven te zitten. De mandaatkwestie is ook tussen Rijk en gemeenten onderwerp van gesprek op 17 juni geweest en is bovenstaande lijn met elkaar gedeeld.

Lokale COA-opvang in AZC Utrecht vanuit LVV Utrecht

Er is een goede afspraak gemaakt tussen de gemeente Utrecht en het COA dat maximaal 24 personen op jaarbasis vanuit de LVV in Utrecht in AZC Utrecht (of indien geen plek in AZC Leersum) kunnen krijgen. Dit gebeurt indien na een nieuw gestarte procedure (bijvoorbeeld een kansrijk herhaald asielverzoek) recht op COA-opvang ontstaat en het noodzakelijk is dat de persoon in Utrecht verblijft om de continuïteit van begeleiding in juridisch complexe zaken te borgen of om de continuïteit van een hoog specialistische medische behandeling te garanderen. Er zijn tot nu toe 4 zaken aangemeld waarvan 3 in AZC Leersum zijn geplaatst en één na eerst kort elders in Nederland vervolgens definitief in AZC Utrecht is geplaatst.

Mensen met psychiatrische problematiek

In Utrecht is het doel mensen met ernstige psychiatrische problematiek dusdanig te stabiliseren dat aan LVV-begeleiding kan worden deelgenomen. Utrecht werkt daarbij al jaren samen met de Medische Opvang Ongedocumenteerden (MOO) in Amsterdam. Daarnaast zijn sinds januari 2020 voor de vijf pilot-LVV's in Nederland 10 plaatsen beschikbaar in het centrum voor transculturele psychiatrie Veldzicht. Landelijk is afgesproken hoe en onder welke voorwaarden mensen met de meest ernstige problematiek tijdelijk vanuit de LVV kunnen worden aangemeld voor plaatsing in Veldzicht. Voor Utrecht lopen de aanmeldingen via het MOO. Als iemand uitbehandeld is in Veldzicht en terugkeer naar land van herkomst nog niet gerealiseerd is, neemt de verantwoordelijk gemeente hen weer terug in de LVV. Dat geschiedt voor Utrecht dan zo nodig via terugplaatsing bij het MOO. Uitbehandeld wil immers niet in alle gevallen zeggen dat iemand ook 'genezen' is.

Dit stelsel van opvangvoorzieningen voor mensen met ernstige psychiatrische problematiek is in samenspraak met Amsterdam, Utrecht, de andere pilot LVV-gemeenten en het ministerie J&V tot een samenhangend systeem doorontwikkeld. Uiteindelijk wordt ook daar uitstroom gerealiseerd, wat een bijzondere prestatie en proeve van bekwaamheid in complexe psychiatrische problematiek genoemd mag worden.

Activering

Utrecht heeft in lijn met de het door de gemeenteraad aangenomen initiatiefvoorstel activering ongedocumenteerden een “[Programma Aan de Slag](#)” (PAS) met de LVV-organisaties ontwikkeld. De activering van de doelgroep is binnen de pilot LVV gezien als een belangrijk instrument dat bij kan dragen aan het realiseren van een bestendige oplossing. Daarvoor wordt per individu maatwerk geleverd om de populatie “future free” cursussen te laten volgen dan wel vakgericht bezig te laten zijn. Dit stimuleert weer eigen regie nemen in het leven. Er zijn 70 ongedocumenteerden die aan (vakgerichte) cursussen en activiteiten meedoen zoals computerles, het leren maken van een app, alfabetisering les, Engelse les, lessen monteur, maar ook actief in bijvoorbeeld een moestuin meedoen. Soms zijn het regelmatige lessen en soms incidentele. We zien dat dit helpt om de lethargie van een vaak jarenlang verblijf in het asielsysteem, te doorbreken. We zien dat deelnemers van daaruit ook weer proactief stappen gaan nemen die nodig zijn om tot een oplossing te komen. De daadwerkelijke bestendige oplossing is natuurlijk van veel meer factoren afhankelijk. Echter de LVV heeft tot op heden geen beleidsmatige of wettelijke belemmeringen op landelijk niveau voor de doelgroep weten weg te nemen (bijv. in termen van deelname aan studie, praktijkleerplekken, vrijwilligerswerk). Daar is nog geen beweging waar te nemen. Dit is een ontwikkelpunt voor de rest van de pilotperiode.

WA-verzekering

Utrecht heeft de mogelijkheid nader onderzocht om voor de in de opvang verblijvende deelnemers aan de pilot-LVV in de gemeente Utrecht een WA-verzekering af te sluiten. Mensen die worden opgevangen in de LVV zijn zelf niet verzekerd tegen aansprakelijkheid. Als zij schade of letsel zouden veroorzaken is het daarom moeilijk de kosten daarvan vergoed te krijgen. De gemeente Utrecht heeft het nodig gevonden deze lacune in het systeem te dichten. Hierover zijn dan ook afspraken gemaakt met een verzekeraar. De WA-verzekering sluit men tenslotte ook af voor de ‘ander’. Dit is inmiddels geregeld.

COVID-19

Sinds maart 2020 is Nederland in een intelligente lockdown gegaan. Dat heeft ook grote gevolgen voor de pilot LVV, de populatie en de betrokken organisaties gehad. Hierover bent u via de diverse raadsbrieven over corona in de afgelopen periode al over geïnformeerd.

De LVV-organisaties hebben in alle talen, schriftelijk, beeldend, via apps en persoonlijk, voorlichting gegeven aan de doelgroep over wat de RIVM-normen voor hen betekenen. Aangezien het onderdak in Utrecht meestal in kleine woonvoorzieningen (3 à 5 personen) of kleinschalige opvang (20 à 24 personen) plaats vindt, konden de RIVM-normen vrij soepel ingevoerd worden. Wel is de *nachtopvang* van de Toevlucht (24 plekken) omgevormd tot een *24 uursopvang* om iedereen binnen te houden. De dagopvang van Villa Vrede en Ubuntu zijn niet meer open voor de LVV doelgroep. Activiteiten die daar nog op meer individuele basis plaats vinden voor personen die (nog) niet toegelaten zijn tot de LVV bedoelen ook dat zelfs bij die vreemdelingen in Utrecht en de RIVM-normen geïntroduceerd en gehandhaafd kunnen worden.

Gelukkig hoefde uit de doelgroep ongedocumenteerden nog niemand te worden geplaatst in de quarantaine voorziening. In het algemeen is de indruk dat mensen juist heel voorzichtig zijn als ze uit landen komen waar gezondheidszorg en vaccinaties problematisch zijn, maar epidemieën (daardoor) wel woekeren. Anderzijds is er ook angst en kunnen herinneringen aan oorlog en ziekte moeilijk te bedwingen zijn in lockdown. Alle hulpverleners binnen de LVV waken daarom strikt en houden via alle mogelijke (digitale) kanalen intensief contact met bewoners en werken aan versterking door huis en lotgenoten als dat nodig is. Dat vormt een grote belasting voor het systeem waar wij erkenning aan moeten geven.

Het LSO heeft tijdelijk stilgelegd en de doorstroom en voortgang van de LVV is als gevolg van corona gestagneerd doordat de IND, rechtbanken en ambassades gesloten waren of hun werk niet meer op normale wijze konden uitvoeren. De IND heeft noodgedwongen ook moeten besluiten dat het niet meer mogelijk was om asielzoekers te horen over hun asielrelaas. Bijvoorbeeld doordat rechtbanken en ambassades gesloten waren. Voor de maatschappelijke organisaties werd de begeleiding ook lastiger omdat het in persoon spreken van de doelgroep veel effectiever is en dit in de corona periode niet mogelijk was. Dat zal ook haar weerslag op de hele LVV-pilot hebben. De IND kon nog wel op papier

kant en klare dossiers beoordelen. Inmiddels worden zaken weer in behandeling genomen door de IND en worden asielzoekers via telehoren en waar mogelijk fysiek weer gehoord in hun zaak. Ook de rechtbanken nemen weer zaken in behandeling en ook de terugkeer naar landen van herkomst kan weer op gang komen.

De effecten van COVID-19 zijn voor het landelijk programma LVV-aanleiding om het peilmoment voor de (effect) evaluatie op 1 december 2020 te stellen om maximaal de resultaten mee te kunnen nemen.

Regionale samenwerking

In het convenant voor de pilot-LVV Utrecht en in de samenwerkingsafspraken met de LVV-organisaties is meteen gestart met de regionale samenwerking in de vorm van satellietlocaties. Maatschappelijke organisaties in Utrechtse Heuvelrug/Zeist vangen onder de regie van de gemeente Utrecht deelnemers vanuit hun eigen gemeente op en bieden (juridische) begeleiding. Dit voorkomt dat meer mensen uit de doelgroep naar de stad Utrecht zouden trekken en tegelijkertijd ontwikkelen deze gemeentes zo ook een visie en werkwijze die consistent is met die in Utrecht. Natuurlijk bieden de grotere Utrechtse LVV-organisaties waar mogelijk ondersteuning aan de regionale organisaties

Landelijke dekking

Eén van de ambities van het landelijk programma LVV is het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van LVV' waarop alle gemeenten zijn aangesloten. Daarbij wordt gedacht aan het realiseren van uiteindelijk acht of negen LVV'. De opbouw van een landelijk dekkend netwerk moet het mogelijk maken de nu nog bestaande bed bad brood-voorzieningen in het land af te bouwen.

In opdracht van de VNG brengt een extern adviesbureau de vraagstukken in kaart die geagendeerd moeten worden voor het realiseren van een landelijk dekkend netwerk. Hier zal de komende periode verder aan gewerkt worden.

Hoe nu verder

Kijken we terug op het eerste volle jaar van de pilot-LVV in de gemeente Utrecht, dan kunnen we vaststellen dat de ontwikkeling van de pilot veel vraagstukken aan het licht heeft gebracht. De sfeer in het Lokaal Samenwerking Overleg met de partners is open: we delen de belangrijke verschillen van mening en uitgangspunten met elkaar en er is wederzijds respect voor de aanwezige kennis. Het is zoeken naar een gezamenlijke aanpak in een casus omdat we werken vanuit andere taken en rollen.

We constateren echter ook dat de samenwerking in de huidige vorm nauwelijks tot extra bestendige oplossingen heeft geleid. De resultaten zijn bijna allemaal geboekt door de professionele inzet van de Utrechtse LVV-organisaties. Dit constaterende betekent dit dat we juist ook in de samenwerking met alle partners meer bestendige oplossingen willen realiseren. Mandaat, doorzettingsmacht, versnellen van dossiers, bespreken van meer dossiers en uitwisselen van informatie zijn daarbij essentieel.

De kwestie van de precieze doelgroep bepaling, de mogelijkheid van individuele uitzonderingen en de mandaatkwestie hebben voor veel discussie gezorgd en dat gesprek over de precieze grenzen duurt nog voort. De verwachting dat rijkspartijen binnen wet- en regelgeving naar meer ruimte zouden kunnen zoeken, is voor de Utrechtse LVV-organisaties niet bewaarheid. Voor de rijkspartijen was het gebrek aan volledige en meer evenwichtige behandeling van casussen teleurstellend. We zien ook dat op terugkeer nog verbeteringen mogelijk zijn in de samenwerking. Daarnaast blijven we met de maatschappelijke organisaties in gesprek over daadwerkelijk realiseren van oplossingen van soms langdurige dossiers.

Het niet altijd kunnen realiseren van oplossingen heeft ook zijn oorzaak in veranderingen, zoals het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van J&V. Dit maakt een aantal complexe dossiers nu moeilijk oplosbaar.

Opschalen

De komende periode zullen we inzetten op gezamenlijk slimmer en sneller opschalen naar de juiste niveaus om toch de doorbraken te realiseren waar we met alle partners naar op zoek zijn. Daarnaast hopen we op deze manier te komen tot noodzakelijke wijzigingen in landelijk beleid en wet- & regelgeving. Daardoor kunnen we in de tweede helft van de pilot minder tijd aan discussies over

bovenstaande verschillen van inzicht besteden zodat er binnen het Lokaal Samenwerking Overleg effectiever kan worden gewerkt en er meer casussen behandeld kunnen worden.

Landelijk LVV-netwerk

In landelijk verband verwachten we stappen te zetten in de richting van het opbouwen van een landelijk dekkend netwerk van voorzieningen. De bouwstenen hiervoor worden naar verwachting dit najaar helder en zouden volgens de oorspronkelijke planning eind 2020 moeten leiden tot besluitvorming over een landelijk dekkend LVV-netwerk.

Evaluaties

De pilots-LVV worden extern geëvalueerd als onderdeel van het landelijke programma LVV. Voor het uitvoeren van een procesevaluatie heeft onderzoeksbureau Regioplan de opdracht gekregen van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van J&V. De procesevaluatie wordt half juli 2020 openbaar. Voor de uitvoering van de effectevaluatie zal het WODC waarschijnlijk voor de zomer een opdracht verstrekken. De bedoeling is om dan eind 2020 met een effectevaluatie te komen. De vraag is of deze planning als gevolg van de huidige coronacrisis nog realistisch is. De staatssecretaris wil conform het regeerakkoord vasthouden aan de termijnen voor een evaluatie vóór de verkiezingen in 2021, waarbij wel de peildatum verschoven wordt naar 1 december 2020. Utrecht pleit voor verlenging van de pilot LVV inclusief financiering, omdat de meerwaarde van de pilot LVV dan beter kan worden geadresseerd.

De uitkomsten van de effectevaluatie vormen de basis voor het te sluiten bestuursakkoord LVV met het Rijk.